

**II Jornadas Regionales de Investigación Educativa  
San Salvador de Jujuy, Argentina  
15, 16 y 17 de junio de 2016.**

**PLANES Y PROGRAMAS EN EL NUEVO ESCENARIO SOCIOEDUCATIVO. NOTAS PRELIMINARES**

**Bernardi, Gabriela; Nemcovsky, Mariana; Saccone, Mercedes<sup>1</sup>**

**Resumen**

En esta presentación nos acercamos a identificar algunos aspectos relativos a las formulaciones, iniciativas y decisiones respecto de las políticas socio-educativas, en el nuevo escenario nacional. Identificar esos aspectos nos permite avanzar, aunque provisionalmente, en su caracterización a través de la construcción de tres ejes de análisis. Procuraremos mencionar en cada uno de esos ejes algunos indicios que se desprenden de distintas fuentes acerca de la situación actual de ciertos planes y programas puestos en juego durante el período kirchnerista y que tenían como imperativo explícito *la inclusión socio-educativa* de jóvenes a la educación secundaria.

**Palabras claves: políticas educativas- estado- inclusión-calidad “medible”**

**Introducción**

Esta presentación se articula al proyecto “Jóvenes y experiencias socio-educativas. Un estudio antropológico de los sentidos sobre la escolarización en contextos de pobreza urbana”<sup>2</sup>. En el mismo nos proponemos generar aportes al conocimiento respecto de las *huellas que dejan* los procesos socio-educativos en los jóvenes que viven en contextos de pobreza urbana y signados por distintas violencias en la ciudad de Rosario. Más precisamente nos parece necesario acercarnos a los sentidos acerca de la escolarización que construyen jóvenes<sup>3</sup> que transitan experiencias socio-educativas en esos cotidianos sociales.

Los objetivos específicos que nos planteamos son: 1) describir los sentidos acerca de la escolarización que construyen jóvenes en contextos de pobreza urbana; 2) describir las experiencias socio- educativas de jóvenes en contextos de pobreza urbana, 2.1) describir prácticas y sentidos que construyen los jóvenes sobre los procesos de enseñar y aprender, 2.2) describir los sentidos que construyen los jóvenes sobre los espacios socio-educativos por los que transitan (escuelas, organizaciones sociales, etc; 3) analizar los sentidos y experiencias socio-educativas anclándolos en los contextos de pobreza urbana en la ciudad de Rosario en los que se inscriben.

---

<sup>1</sup> Institución de procedencia: Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos (CEaCu). Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Dirección electrónica: [gabriela\\_bernardi@hotmail.com](mailto:gabriela_bernardi@hotmail.com); [mbnem@hotmail.com](mailto:mbnem@hotmail.com); [sacconemercedes@gmail.com](mailto:sacconemercedes@gmail.com).

<sup>2</sup> Proyecto evaluado positivamente (2016-2020) Programa de Incentivos SECyT, UNR.

<sup>3</sup> Los sujetos de nuestra investigación son los jóvenes que desenvuelven trayectorias educativas en el nivel secundario y que viven en contextos de pobreza urbana. Esa población será considerada en tres grupos, con el objetivo de acceder a las experiencias socio-educativas diversas que transitan los jóvenes a escala de la ciudad de Rosario: 1) aquellos que asisten sin interrupciones a escuelas secundarias públicas, aún con repitencias; 2) aquellos que han retomado la escolaridad en escuelas secundarias comunes y escuelas de enseñanza media para adultos a partir de diversos planes y programas estatales (nacionales y provinciales) orientados a tal objetivo; 3) los que transitan la experiencia educativa puesta en marcha por un movimiento social, en una escuela secundaria para jóvenes y adultos y que aún no cuenta con reconocimiento oficial.

En cuanto a los referentes teóricos de nuestra investigación retomamos distintas conceptualizaciones, entre ellas la noción de experiencia, a la que entendemos desde E.P. Thompson, como huellas que dejan las condiciones concretas de existencia en la conciencia social, conciencia que a la vez, por tratarse de sujetos activos tiende «a salirse de quedar reducida a la condición de producto histórico» (Zemelman, 1994:18). Porque se trata de un proceso activo por el cual un conjunto de elementos socio-culturales -prácticas, sentidos, valores- son apropiados por los jóvenes en los entornos inmediatos por los que transitan cotidianamente. Nos interesa precisar, a la vez, que cuando nos referimos a los jóvenes estamos considerando una generación configurada en las interconexiones contradictorias y complejas en que se articulan y constituyen las biografías particulares (Sánchez, 2005); interconexiones en las que las relaciones intergeneracionales con «las generaciones más viejas», «que cumplen siempre la educación de los jóvenes», como advirtiera Gramsci (2004), tienen un lugar central.

Respecto de la orientación teórico-metodológica, el proceso de investigación se desenvuelve desde un enfoque relacional-dialéctico. Ello supone considerar los procesos bajo estudio en el cruce de interrelaciones dialécticas, como parte de una totalidad concreta (Kosik, 1967). Esto es, la problemática, foco de nuestra investigación, es concebida en la articulación de distintos niveles analíticos: los *cotidianos sociales*, en los que los jóvenes viven sus experiencias, las *políticas públicas*, y, particularmente, las *políticas socio-educativas*, y los *procesos históricos más generales*, en términos de relaciones sociales históricamente configuradas. La perspectiva teórico-metodológica planteada nos permitirá re-construir las relaciones entre los procesos en estudio en el interjuego de la dinámica de esos niveles analíticos (Achilli, 2005).

Se trata de un estudio intensivo y por tanto se nutrirá de distintas estrategias de construcción de la información que posibiliten el acceso en profundidad a los sentidos, y prácticas que construyen los sujetos (observaciones, entrevistas, entrevistas grupales) en consonancia con los objetivos de la investigación. Poner en juego estas estrategias teórico-metodológicas supone para un estudio antropológico, llevar adelante un trabajo de campo en el que vamos construyendo una relación intersubjetiva que “resulta, desde el punto de vista metodológico, crucial en el análisis interpretativo y en la contextualización del proceso de investigación” (Achilli, 2005: 64).

Conlleva a la vez, una revisión y análisis de distintas documentaciones estatales y de organismos internacionales referidas a políticas socio-educativas, y de las escrituraciones elaboradas por los sujetos de nuestra investigación (diferentes textos escritos por los jóvenes) y por conjuntos sociales que hacen parte de la trama de nuestra problemática, a cuyos escritos podamos acceder (equipos socio-educativos del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe; informes docentes) que permitirán complementar la información de campo generada. Se recurre asimismo a información estadística (censos, informes publicados por organismos nacionales de la órbita del Ministerio de Educación de la Nación, tales como el DINIECE; e internacionales: SITEAL; IIEP-UNESCO; entre otros) que brinda la posibilidad de tejer interrelaciones entre distintas escalas. Ello porque desde la lógica de investigación que proponemos, si bien el foco de nuestro estudio está centrado en procesos a escala de cotidianidad social, como señalamos, dichos procesos son concebidos en su *concreción*, de allí la pertinencia de anclarlos en procesos sociales más generales, historizándolos.

En esta oportunidad presentamos un avance parcial en el proceso de investigación que venimos llevando adelante. Entendemos que a partir de las preguntas que construimos en el mismo se abren líneas a profundizar. Ello porque desde un enfoque relacional dialéctico las relaciones que vamos tejiendo en el análisis resultan configurativas de los procesos que vamos identificando, los que se plasmarán en “la construcción de nuestro objeto de estudio” (Rockwell, 2010). Nuestro interés en esta instancia consiste en acercarnos a las políticas socio-educativas con la siguiente pregunta: ¿se expresan cambios en esas políticas desde la nueva gestión ministerial? A partir de este interrogante, amplio, por cierto, nos centraremos en identificar algunos aspectos relativos a las formulaciones, iniciativas y decisiones respecto de esas políticas, a escala nacional.

Identificar esos aspectos nos permite avanzar, aunque provisionalmente, en la caracterización del nuevo escenario socio-educativo a través de la construcción de tres ejes de análisis. Procuraremos mencionar en cada uno de esos ejes algunos indicios que se desprenden de distintas fuentes<sup>4</sup> acerca de la situación actual de ciertos planes y programas que tenían como imperativo explícito *la inclusión socio-educativa* de jóvenes a la educación secundaria. Se trata de las propuestas: Escuela Abierta, Plan de Mejora Institucional, Plan FIN.ES. y del Programa Conectar Igualdad.

### **La educación secundaria y las políticas de inclusión socio-educativa. Algunos apuntes.**

Promediando la década de transformación estructural en nuestro país, se pusieron en juego distintas iniciativas, diseños y propuestas<sup>5</sup> con el propósito de paliar la situación de los conjuntos sociales que vivían en extrema pobreza<sup>6</sup>, y de aquellos que se habían empobrecido y que ahora conformaban ese segmento social reconocido como “nuevos pobres”. Se trató de políticas compensatorias/focalizadas llevadas adelante por gobiernos locales. En el caso de la Municipalidad de Rosario se desplegaron en articulación con la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Con ellas confluyeron a partir de 2002 algunas políticas de transferencia condicionada de ingresos correspondientes a la órbita nacional, referidas al ámbito laboral destinadas a atenuar, pero también a contener, las consecuencias generadas por el alto nivel de desocupación que afectaba la ciudad. Es por esos años que se acuña la noción de “exclusión” para referirse a vastos sectores de la población que, como diría Atilio Borón, vivían en condiciones de inmiseración (Borón, 2000). Las políticas de inclusión socio-educativa se acunan en los organismos internacionales (UNESCO, UNICEF) por esos años previendo mitigar las transformaciones neoliberales implementadas siguiendo bastante al pie de la letra al Consenso de Washington, en los países de la región.

Algunas formulaciones políticas pergeñadas a nivel municipal ligadas explícitamente a la denominada inclusión socio-educativa comienzan a ponerse en práctica en Rosario desde 2004. El Programa Joven de Inclusión Socio-educativa es puesto en marcha con el objetivo de la reinserción escolar, por diferentes áreas de la Secretaría de Promoción Social; se planteó como dirigido a jóvenes entre 14 y 18 años de edad que “no estudian ni trabajan”. El mismo ha sufrido desde entonces sucesivas reformulaciones<sup>7</sup> fundamentalmente a partir de las sanciones de la LEN (2006) y de la Ley de protección Integral de Niños y Adolescentes (2010). Desde entonces, diversos son los planes, programas, proyectos<sup>8</sup>, AUPH<sup>9</sup>; FinES; PROG.R.ES.AR; Equipos Socio-educativos del Ministerio provincial, que han venido superponiendo sus acciones sobre sus destinatarios: los jóvenes, con el objetivo de la inclusión socio-educativa en la última década y en el presente.

A pesar de la obligatoriedad de la escolarización secundaria a partir de la sanción de la LEN (2006) se pusieron en evidencia «las dificultades para expandir la frontera de la inclusión educativa» (Vanella, Maldonado, 2013) en la Argentina, que hasta 2010, se contaba entre los países latinoamericanos con menores incrementos de la década, a pesar de la implementación articulada en territorio de políticas con ese objetivo. Así mismo, en la

---

<sup>4</sup> Nos referimos a fuentes sindicales, periodísticas, comunicados de colectivos de trabajadores vía web-mail y entrevistas a trabajadoras/es de la educación.

<sup>5</sup> Hemos revisado esas formulaciones en otros trabajos: Bernardi y Fattore (2015); Nemcovsky (2016)

<sup>6</sup> Programa CRECER, PAGV, Programa Municipal de Agricultura Urbana.

<sup>7</sup> Se orientaba a aquellos jóvenes que no se hubieran inscripto, o hubieran interrumpido la escolarización. Ver detalles en Fattore, N. y Bernardi, G. (2015)

<sup>8</sup> Entre ellos, a nivel nacional el Plan FinES (2008) y el Programa PROG.R.ES.AR (2014). Más información en las páginas <http://www.progresar.anses.gob.ar/> <http://www.diarioregistrado.com/politica/131735> (revisadas el 20/11/2015).

<sup>9</sup> -“La AUPH (2010) tiene una incidencia en la escolarización de niños y jóvenes de hasta 18 años, puesto que además de un importe en dinero asignado, supone la obligatoriedad de cumplir con la escolarización de los hijos y conlleva el ejercicio de un contralor sobre la misma” (Nemcovsky, 2016).

provincia de Santa Fe la información para el decenio 2001-2010 permitía establecer que aún no se había logrado revertir significativamente las tendencias a la exclusión del sistema educativo en lo que refiere al nivel secundario. Seguían siendo importantes la inasistencia, el abandono y la repitencia escolar para la franja de edad 12-17 incluso cuando se han mejorado significativamente estos indicadores en relación al 2001 (López Fittipaldi, 2014).

Los planes, programas, proyectos mencionados formaron parte de políticas socio-educativas orientadas a favorecer procesos concebidos en términos de inclusión a la escolarización secundaria.

En diciembre de 2015 se abre un nuevo escenario en el que se efectivizaron un conjunto de medidas políticas entre las que se destacan: “los despidos masivos de trabajadores en el sector público y desmantelamiento de programas vinculados con la materialización de derechos, devaluación de la moneda, quita de retenciones al agro y a la minería, liberación del cepo cambiario y pago a los fondos buitres,...nuevo protocolo de seguridad” (Artieda et al, 2016). Ello augura un panorama con características diferenciales respecto del desenvolvimiento de los procesos socio-educativos en nuestro país.

Planteamos tres ejes de avance con la idea de aportar elementos para una caracterización provisoria del nuevo escenario socio-educativo:

### **Entre una concepción neoliberal de las políticas educativas y sus implementaciones: definiciones, indefiniciones y resistencias**

En este panorama uno de los elementos que resalta es la incertidumbre respecto de la continuidad de algunos de los planes/programas y proyectos socioeducativos que se venían desarrollando a nivel nacional en los últimos años, así como una confusión generada a partir de las marchas y contramarchas respecto de las decisiones tomadas. Tal situación se expresa en algunas declaraciones y acciones ministeriales que se vienen realizando desde diciembre de 2015.

En enero de este año, el actual Ministro de Educación y Deportes, Esteban Bullrich, afirmó la continuidad de todos los programas “siempre y cuando estén siendo llevados a cabo como corresponde”<sup>10</sup>. La poca claridad parece proliferar en las respuestas que el funcionario de la cartera educativa brinda cuando se le interroga sobre el tema. Así también garantizó la continuidad del programa Conectar Igualdad<sup>11</sup> argumentando que “venimos a construir sobre lo construido. Conectar Igualdad es un buen programa que puede ser mejorado”<sup>12</sup>. A pesar de indicar que tanto Conectar Igualdad como Primaria Digital “seguirán funcionando con absoluta normalidad”<sup>13</sup>, “trabajadores del Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa denunciaron el despido de más de 1.000 trabajadores de los programas”<sup>14</sup>.

Al parecer, el Plan Fines correrá una suerte similar a la del programa Conectar Igualdad, manteniéndolo pero reemplazando a los trabajadores. En palabras del Ministro “el plan

---

<sup>10</sup> Rosarioplus.com, 18-01-2016 <http://www.rosarioplus.com/ennoticias/Los-programas-educativos-de-la-Nacion-no-se-tocan-20160118-0023.html>

<sup>11</sup> Esteban Bullrich garantizó la continuidad de Conectar Igualdad y ley de Educación (Esteban Bullrich en Télam, 13/01/2016) <http://www.telam.com.ar/notas/201601/132863-bullrich-programa-conectar-igualdad-ley-de-educacion-nacional.html>

<sup>12</sup> Esteban Bullrich llamó a “federalizar la educación”(en Télam, 17/12/2015) <http://www.telam.com.ar/notas/201512/130438-esteban-bullrich-educacion-consejo-federal-tierra-del-fuego.html>

<sup>13</sup> Denuncian despidos en el programa Conectar Igualdad (infobae.com, 04-03-16) <http://www.infobae.com/2016/03/04/1794717-denuncian-despidos-el-programa-conectar-igualdad>

<sup>14</sup> Denuncian 1000 despidos en el programa Conectar Igualdad (perfil.com, 04/03/16) <http://www.perfil.com/politica/Denuncian-1000-despidos-en-el-programa-Conectar-Igualdad--20160304-0012.html>

FINES continuará pero con cambios”<sup>15</sup>. Hasta el momento tampoco se han aclarado cuáles serán esos “cambios”.

Las marchas y contramarchas respecto de las decisiones tomadas en este contexto se han tornado frecuentes. En diciembre de 2015 “por correo electrónico el Ministerio de Educación informa a las escuelas secundarias de la finalización de las tutorías académicas [del PMI] al 31 de diciembre”<sup>16</sup>. Pero, de acuerdo con una tutora<sup>17</sup> de dicho Plan en la ciudad de Rosario, posteriormente el Ministerio de Educación provincial les informó a través de otro correo electrónico que las tutorías continuaban sólo por 15 días en el mes de febrero de 2016 para apoyar a los estudiantes que rinden exámenes y cerrar así el ciclo 2015, así como la intención de que las mismas continuaran el presente año. Todo parece indicar que habrá un proceso de descentralización de esta política.

La vuelta atrás en decisiones tomadas también se ha producido en relación a los despidos que sufriera la ex Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), denunciados por los trabajadores de la institución a mediados de abril. La resistencia, lucha y búsqueda de adhesiones por parte de los trabajadores permitió la reincorporación de compañeros que habían recibido telegramas de despido<sup>18</sup>.

Las confusas declaraciones producen incertidumbre y no dejan vislumbrar hacia dónde se está pensando dirigir las acciones estatales en materia educativa. El ministro de Educación de la Nación llegó a afirmar que “hay que hacer una profunda reforma educativa, reformular el sistema porque no cubre a todos y a los que cubre lo hace con baja calidad”<sup>19</sup>. Pero en otra oportunidad “con respecto a la actual ley de Educación Nacional dijo que se va a mantener porque ‘los problemas en la educación argentina no son de leyes, sino de voluntad política de acuerdo y articulación entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales’”<sup>20</sup>.

Una de las pocas definiciones que se informaron públicamente fue la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa “que va a conducir Elena Duro”. “El funcionario dijo que el nuevo organismo ‘evaluará a todos los alumnos en una primera etapa a nivel censal, tanto de primaria como secundaria’, y al responder una consulta de la agencia D y N sobre si también se analizará el desempeño de los docentes, contestó que ‘en una primera etapa, no’”<sup>21</sup>. Sin embargo, “no se conoce aún cuáles serán los objetivos ni las líneas de trabajo del organismo recientemente creado” (Rosemberg, 2016:1). Aunque, como se advierte, prima cierta incertidumbre e indefinición en relación a las políticas educativas, pensamos que en las acciones, declaraciones y omisiones mencionadas se pueden empezar a reconocer algunas posibles orientaciones.

### ***Del imperativo de la inclusión, al imperativo de la calidad “medible” de los procesos socio-educativos***

Como mencionábamos anteriormente, diversos planes y programas socioeducativos promovidos por distintas instancias gubernamentales explicitaban en sus formulaciones la intencionalidad de incluir a los jóvenes en la escuela secundaria. En el marco de la Ley Nacional de Educación sancionada en 2006 y específicamente de la extensión de la

<sup>15</sup> Bullrich firmó convenio en San Juan para “mejorar la calidad educativa” y ratificó continuidad del Plan Fines “pero con algunos cambios” Télam, 06/01/2016 <http://www.telam.com.ar/notas/201601/132277-educacion-esteban-bullrich-san-juan-plan-fines.html>

<sup>16</sup> <http://www.amsaferosario.org.ar/page/noticias/id/842/title/Cierran-las-tutor%C3%ADas-acad%C3%A9micas> AMSAFE Rosario.org.ar, 18-12-2015

<sup>17</sup> Tutora del PMI, Rosario, 16-04-2016

<sup>18</sup> <http://despedidoseduacion.info/reincorporacion-de-6-trabajadores/>

<sup>19</sup> Esteban Bullrich manifestó la necesidad de reformular todo el sistema educativo Télam, 12/04/2016 <http://www.telam.com.ar/notas/201604/143130-educacion-senado-de-la-nacion.html>

<sup>20</sup> Esteban Bullrich garantizó la continuidad de Conectar Igualdad y ley de Educación, Télam, 13/01/2016 <http://www.telam.com.ar/notas/201601/132863-bullrich-programa-conectar-igualdad-ley-de-educacion-nacional.html>

<sup>21</sup> Diario El litoral, 23/12/15 <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2015/12/23/educacion/EDUC-01.html>

obligatoriedad escolar que se propone en la misma, dichos planes y programas se constituyen en políticas tendientes a “garantizar” el cumplimiento de la obligatoriedad en el nivel secundario.

Analizando la coyuntura y diversos programas socioeducativos, varios autores (Montesinos, Sinisi y Pallma, 2007; Nemcovsky 2015, Fattore y Bernardi, 2013; Calamari, Saccone y Santos; 2014) han puesto en relieve el lugar destacado que asume la educación en este período en tanto la misma es entendida como un *vector central* de los procesos de inclusión social. La inclusión educativa se torna así en uno de los ejes centrales de diversas políticas socioeducativas implementadas durante el gobierno kirchnerista. Estos “avances en la inclusión” han sido destacados en diversos medios de comunicación por el actual Ministro de Educación, quien, sin embargo ha enfatizado que “sin calidad educativa no termina siendo inclusión”<sup>22</sup>. En esta tesitura y, refiriéndose al plan FINES en particular, ha diagnosticado que “ha habido pérdida de calidad en su implementación en los últimos tiempos”<sup>23</sup> y que “es un gran programa en relación al objetivo que es terminar el secundario (...) Pero queremos revisar la calidad educativa que tiene”<sup>24</sup>.

Este desplazamiento del foco desde la inclusión hacia la calidad educativa pareciera efectivizarse con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa, que fue una de las principales promesas de campaña y ocupó un lugar destacado en el discurso presidencial ante el Parlamento en la inauguración de las sesiones legislativas. Allí el Presidente “aseveró que para obtener calidad educativa es imprescindible evaluar” (Rosemberg, 2016). Si bien el Ministro Bullrich no ha realizado mayores declaraciones respecto a qué evaluará este organismo, se puede acceder a su perspectiva en relación a la calidad educativa desde trabajos previos donde sostiene que “la evaluación educativa es una herramienta de información para la toma de decisiones fundamental, no solamente para los funcionarios sino también para los padres y los docentes” (Bullrich y Sanchez Zinny 2011: 32.). Desde esta perspectiva, ambos autores se focalizan en evaluaciones estandarizadas que valoren el desempeño docente y el rendimiento de los alumnos, proponiendo que “la enseñanza impartida en las escuelas debería estar sujeta a tres tipos de mediciones 1) internacional a través de evaluaciones como PISA, PIRLS, etc. 2) nacional, de carácter anual, censal y sobre las siguientes asignaturas: lengua, matemáticas, Cs Sociales, Cs naturales y un idioma extranjero; 3) regional a través de la instrumentación de un examen final obligatorio del ciclo secundario para certificar los saberes aprendidos durante el tránsito por los niveles de educación obligatorios, en las siguientes asignaturas: lengua, matemáticas, Cs Sociales, Cs naturales, un idioma extranjero y una asignatura de presentación laboral. Promoviendo a su vez el avance hacia una educación más municipalizada o cercana a la comunidad que le otorgue a las directoras un mayor poder en la toma de decisiones” (Bullrich y Sanchez Zinny, 2011).

### ***La “reestructuración del sistema educativo”: descentralización y financiamiento***

La transformación del sistema educativo a la que se ha referido el presidente de la nación, Mauricio Macri, tuvo su primer paso en la reestructuración del Ministerio de Educación como Ministerio de Educación y Deportes. Ello, señalan algunos especialistas, “abre interrogantes acerca de las razones que fundamentan tal decisión, así como sobre las cuestiones vinculadas con la reasignación presupuestaria que podría implicar” (Artieda et al, 2016).

El presupuesto destinado a educación constituye un aspecto clave de los lineamientos políticos de cualquier gobierno. Hasta la asunción de las nuevas autoridades electas en diciembre de 2015 ese presupuesto era cercano al 6% del PBI. Esa inversión en educación se decidió a partir de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2005) en consonancia

<sup>22</sup> <http://www.ambito.com/817567-queremos-aumentar-el-porcentaje-del-pbi-que-va-a-educacion>

<sup>23</sup> Bullrich firmó convenio en San Juan para "mejorar la calidad educativa" y ratificó continuidad del Plan Fines "pero con algunos cambios" Télam, 06/01/2016 <http://www.telam.com.ar/notas/201601/132277-educacion-esteban-bullrich-san-juan-plan-fines.html>

<sup>24</sup> <http://www.diario26.com/bullrich-en-canal-26-queremos-calidad-educativa-216564.html>

con la Ley de Educación Nacional N° 26.606 (2006). Estas formulaciones vinieron a modificar el andamiaje jurídico tejido para posibilitar la denominada “transformación educativa” durante el menemismo.

Las normativas fundamentales de esa legislación fueron la Ley de Federal de Educación N° 24.856 (1993) y el Pacto Federal Educativo (1993). Las mismas propiciaron “la necesidad de avanzar en la transformación del Sistema Educativo Argentino, garantizando una eficiente asignación de los recursos presupuestarios de las jurisdicciones, asegurando su equilibrio”<sup>25</sup>. Es decir, planteaban esa transformación desde la “lógica de la racionalidad económica” (Lange, O, 1966), no sólo referida a “la optimización de la eficacia de esa inversión y de la generación de nuevos recursos”, sino también a “la acción pedagógica”<sup>26</sup>. El “fortalecimiento de los organismos provinciales de gestión educativa” y la “reestructuración de los circuitos decisorios, administración y gestión provinciales”<sup>27</sup> se orientaban en el mismo sentido. Es decir una reforma educativa que tendía a la autonomización de las distintas jurisdicciones, respecto de la esfera del estado nacional, vía la transferencia de las responsabilidades educativas de la nación a las provincias, de las provincias a los municipios. Entre esas responsabilidades se contaban aspectos relacionados con: la esfera burocrática-administrativa, el financiamiento de la educación y los objetivos pedagógicos a alcanzar (organización, implementación, evaluación de diseños curriculares; distintas metas: erradicación escuelas ranchos, de escuelas precarias, expansión de la escolarización, etc.). Como hemos señalado en otros trabajos (Nemcovsky, 2000, 2015, 2016) se trató de una efectiva *descentralización* entendida como un proceso que organiza una distribución determinada en áreas precisamente delimitadas, con la construcción de instancias de responsabilidad política interpuestas con el gobierno central, concebidas como “nuevas unidades de referencia que hagan la acción estatal posible y permeable a la participación” (Schneider, Peyré Tartaruga, 2006: 16). Supuso una inversión en educación del 3,3% del PBI (1993), en consonancia con las formulaciones del Consenso de Washington, y favoreció en la ciudad de Rosario el desplazamiento de la matrícula escolar hacia circuitos educativos en la órbita privada.

La descentralización fue característica de las reformas estructurales implementadas en la región durante los años 90’, y algunas de sus líneas vertebradoras- la provincialización/municipalización- no se han revertido al presente. No obstante, las políticas socio-educativas que orientaron el período kirchnerista se caracterizaron por promover la denominada “inclusión educativa” (Conectar Igualdad, AUH, Fines, PROGRESAR, a nivel nacional; Vuelvo a Estudiar en la provincia de Santa Fe), reinstalar la educación técnica y asignar un presupuesto educativo acorde al establecido por la ONU. A través de la Ley de Financiamiento Educativo<sup>28</sup> se dispuso el crecimiento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología, por parte del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de CABA hasta alcanzar en 2010 aquel porcentaje del 6%; en tanto la Ley Nacional de Educación promulgada por ese gobierno establecía que ese porcentaje no podía ser inferior. No obstante, según especialistas, persistieron las disparidades entre jurisdicciones. El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos resulta clave como instrumento para la redistribución de recursos entre las jurisdicciones “regiones, provincias y sectores más

---

<sup>25</sup> Pacto Federal Educativo (1993).

<sup>26</sup> Pacto Federal Educativo (1993).

<sup>27</sup> Pacto Federal Educativo (1993).

<sup>28</sup> Ley 26.075 sancionada 21 de diciembre de 2005 y promulgada el 9 de enero de 2006. “Sin embargo, en 2013 (último dato disponible) aún no hemos logrado un gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI de 6%, sólo alcanzamos un 5,66% del PBI... Se ha utilizado el PBI con año base 2004. Si se utilizase el PBI con año base 1993, el aumento de 2005 a 2013 fue de 35,1%, llegando en 2013 a un gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI de 7,29%. (Aportes para una nueva ley de financiamiento educativo; Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo, red plural de Organizaciones y Personas que desarrolló durante los últimos 9 años a partir de la realización del monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075), la realización de estudios de costos y el desarrollo de políticas territoriales de incidencia” Caritas Argentina, Fundación ses, Fundación Luminis, Foro del Sector Social, CIPPEC.

vulnerables”<sup>29</sup>. Distintos organismos<sup>30</sup> que monitorearon el financiamiento educativo entre 2005 y 2013, sostienen que las modificaciones pendientes en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, previstas por la Reforma Constitucional de 1994, resultarían necesarias para contribuir a disminuir la desigualdad entre jurisdicciones. En el mismo sentido el proyecto de una “nueva Ley de Financiamiento Educativo (Puiggrós- Oporto) que propone elevar el presupuesto educativo al 10 % del PBI fue presentada en diciembre de 2015” (Artieda et al, 2016).

Los discursos del nuevo gobierno nacional nos hablan de descentralización y ponen el centro de la atención en el financiamiento educativo, más precisamente en “la intención de respetar el federalismo y... en la descentralización de los programas nacionales desarrollados por el gobierno anterior” (Artieda et al, 2016). Estas voces se inscriben en concepciones que guían los lineamientos políticos del Ministerio de educación. Esteban Bullrich entiende al respecto, que la burocracia y una menor autonomía municipal o provincial constituyen “obstáculos para el rendimiento de las escuelas” (Bullrich y Sanchez Zinny, 2011). Se argumenta en defensa de la descentralización, en tanto la centralización representa, para el actual ministro, una política a transformar, porque según considera “lo que ha fallado en la Argentina...no es la descentralización de la educación. Lo que falló en la Argentina fue la provincialización de la educación, y esto pasó porque nunca se discutió la coparticipación federal” (Bullrich y Sanchez Zinny, 2011). Descentralizar constituye entonces un proceso que va de la mano con las decisiones que se toman respecto del financiamiento de la educación.

Miles de trabajadores/ras de un conjunto de Programas de la esfera socio-educativa nacional han sido despedidos, sin embargo se insiste desde el gobierno nacional que dichos programas “no van a cerrarse”. Algunos de ellos como el Programa Escuela Abierta- versión santafesina de Nuestra Escuela- continúan desenvolviéndose, pero según trabajadoras “nos han dicho que va a haber una descentralización...han reducido el número de personas que conformaban los equipos técnicos a la mitad, de 40 a 20”<sup>31</sup>. En realidad, aún desconocen cómo se implementaría tal descentralización porque la información es brindada semana a semana, “en la reunión de los jueves nos van diciendo los cambios”. Sí reconocen la concentración de las tareas en muy pocas personas. Respecto de otro de los planes, el PMI, los/las trabajadores/ras han recibido información acerca de su descentralización, pero sin mayores precisiones. En el mismo sentido el Programa de Finalización de Estudios Primarios y secundarios (FINES), sufrió lo que se caracteriza desde las formulaciones oficiales como “una ‘recategorización’ por lo que dejó de tener presupuesto y dirección propios...”, mientras, los trabajadores del área temen “el desguace a la largo plazo..., derivándolo a la escuelas nocturnas...”. Ello adquiere más tangibilidad a partir de la resolución del Consejo Federal de Educación (04/16) que dejaba sin los fondos requeridos para el funcionamiento del Plan a las Universidades públicas del conurbano y deslindaba responsabilidades en municipios y gobernaciones para la implementación del plan<sup>32</sup>. Por su parte, la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina -CTERA- reclama la continuidad de los planes y programas socioeducativos nacionales, para la

---

<sup>29</sup> Ley Nacional de Educación (2006) art. 80

<sup>30</sup> Grupo compromiso con el financiamiento educativo

<sup>31</sup> Entrevista a animadora del programa Escuela Abierta (15 de abril de 2016)

<sup>32</sup> “Una de las pocas áreas que se salvó de la poda fue el Programa de finalización de Estudios primarios y secundarios (FINES), aunque sufrió una “recategorización” por lo que dejó de tener presupuesto y dirección propios. Si sigue en pie es por la voluntad de los docentes que comenzaron las clases a pesar de no haber cobrado, señala Cintia Acuña, una de las trabajadoras del programa. El rumor que corre entre los trabajadores del área es que el gobierno pretende desguazarlo a largo plazo, derivándolo a las escuelas nocturnas, lo que entraría en contradicción con el principio básico del FINES que nació para contener a aquellos estudiantes previamente excluidos del sistema. A mediados de abril, sin embargo una resolución del Consejo Federal de Educación dejaba sin fondos a las Universidades públicas del conurbano para sostener a más de seiscientos alumnos inscriptos este año y deslindaba responsabilidades en municipios y gobernaciones para la implementación del plan” (Diario Página 12, 25 de abril de 2016 “Políticas de Estado. Fuera de servicio”).



continuidad laboral de los docentes, así como el pago de los salarios adeudados; no obstante, según reza una declaración de ese sindicato: “El Ministerio pese a que manifestó verbalmente la voluntad de dar continuidad de los planes y programas no dio respuesta a ninguna de las demandas planteadas por los sindicatos”<sup>33</sup>.

## Conclusiones

En un escenario en el que se afirma desde el gobierno nacional que los planes y programas educativos no van a ser clausurados pero a los que vacía de trabajadoras y trabajadores a través de despidos, en el que se adeudan salarios, y no se renuevan o se demora la concreción de contratos, se transmite a esos trabajadores/as la decisión de descentralizar tales programas y planes socio-educativos nacionales. Asimismo, el eje gravitante que pareciera asumir en la definición de la política educativa nacional el recientemente creado Instituto Nacional para la Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa, abre un debate en relación a qué se está entendiendo por calidad educativa y cómo se evaluará la misma; que vínculo se establecerá entre los resultados de dichas evaluaciones y el financiamiento educativo, y el uso que se le dará a la información producida por tales evaluaciones.

La situación, entonces, es preocupante. Más aún porque las políticas socio-educativas nacionales del gobierno anterior habían tendido, a través de distintos planes y programas a reinstalar al estado nacional en un lugar de responsabilidad respecto del derecho a la educación, estableciendo niveles de inversión presupuestaria significativos en relación con nuestra historia pasada. Las consecuencias de la transformación educativa de los 90' persistieron, sin embargo, en las desigualdades entre las jurisdicciones porque la descentralización del sistema educativo del menemismo no fue revertida, “a pesar que se registraron avances en la re-articulación del sistema (Ley 26.606; Ley FE)” (Artieda et al, 2016).

Descentralizar entonces, esos planes y programas nacionales afectará seriamente las posibilidades de acceso a la educación de los sectores subalternizados porque supone derivar responsabilidades presupuestarias antes asumidas por la nación a provincias, regiones, cuyas diferentes condiciones para el desarrollo de los procesos educativos aún no fueron saldadas.

## Bibliografía

- Achilli, E. (2005) *Investigar en Antropología Social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario, Laborde editor.
- Artieda, T; Birgin, A. Carli, S. et al (2016, abril) *Primeras lecturas sobre el nuevo escenario de la educación nacional* Revisado 27 de abril de 2016. Tomado de <https://conversacionesnecesarias.org/>
- Borón, A. (2000) *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, México: CLACSO, FCE.
- Bullrich, E. y Sanchez Zinny (2011) *Ahora calidad...Apuntes para el debate sobre política educativa en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Pensar.
- Calamari, M., Saccone, M., Santos, M. (2014) La flexibilización como estrategia para la inclusión. Una aproximación a las políticas de “inclusión socioeducativa” en la provincia de Santa Fe. *Actas del IX Congreso de Antropología Social*. Rosario: Facultad de Humanidades y Artes, UNR.
- Fattore, N. Bernardi, G. (2014) *El Programa Joven de Inclusión Socioeducativa, Rosario, Argentina*. Rosario: UNICEF y Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.

---

<sup>33</sup> <http://www.amsafe.org.ar/noticias-generales/amsafe-reclama-la-continuidad-de-los-programas-socioeducativos>. Consultado 28/04/2016

- Gramsci, A. (2004) "Textos de los Cuadernos de 1929, 1930 y 1931" en *Antología*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Kosik, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto*. México, Editorial Grijalbo.
- Lange, O. (1966) *La economía en las sociedades modernas*. España: Grijalbo
- López Fittipaldi, M. (2014) Estado, educación y movimientos sociales. Una aproximación a la cuestión del reconocimiento estatal en el marco de la experiencia educativa de un "Bachillerato Popular" de la ciudad de Rosario. *XI Congreso Argentino de Antropología Social*. Rosario: Facultad de Humanidades y Artes, UNR.
- Montesinos, M. P., Sinisi, L., Pallma, S. (2007) ¿Qué hay de nuevo? Aportes para una reflexión crítica sobre la producción, uso y circulación de conceptos. *Revista Etnia* N°48, 105-122 Olavarría, Provincia de Buenos Aires.
- Nemcovsky, M. (2000) La matrícula escolar en movimiento ¿La escuela pública en movimiento? *Actas del VI Congreso Argentino de Antropología Social*. Mar del Plata 14 al 16 de septiembre de 2000
- Nemcovsky, M. (2014) Políticas socioeducativas y territorio. Una descripción preliminar. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación* N°9, 149-161. Rosario: Laborde Editor y Facultad Humanidades y Artes.
- Nemcovsky, M. (2016) Nociones en contextos. Apuntes para pensar las políticas educativas. *Revista de la Escuela de Antropología* N° XXI, Facultad de Humanidades y Artes, UNR. Rosario.
- Rockwell, E. (2009) *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires, Paidós.
- Rosemberg, D. (2016) ¿Evaluar al maestro? En *Suplemento La Educación en Debate* N° 39, abril de 2016, Diario *Le Monde Diplomatique*
- Sanchez, S. (Comp.) (2005) *El mundo de los jóvenes en la ciudad*. Rosario, Ceacu ediciones Laborde editor.
- Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I. (2006) Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales En Lattuada, M et al. *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio* (pp 71-102), Buenos Aires: Ciccus.
- Vanella, L. y Maldonado, M (2013) *El Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT), Córdoba, Argentina*. Córdoba: UNICEF, Universidad Nacional de Córdoba.
- Zemelman, H. (2000) Conocimiento social y conflicto en América Latina. *Observatorio Social de América Latina* (108-111). Buenos Aires, FLACSO.